Gouvernement du Canada Government of Canada

Canada

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE
www.chrc-ccdp.ca

Ressources

Salle des nouvelles

Discours

2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003

28/05/2003

Nouvelles perspectives sur la protection des droits de la personne : discours de la présidente de la CCDP

Nouvelles perspectives sur la protection des droits de la personne
Allocution de Mme Mary Gusella, présidente de la Commission canadienne des droits de la personne
- à -
l'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne
Du 25 au 28 mai, 2003 Winnipeg (Manitoba)

J'aimerais commencer en vous présentant quelques faits. Cette année, la Commission canadienne des droits de la personne célèbre son vingt-cinquième anniversaire. Comparativement à ce qu'il en était en 1978, année de sa création, la Commission est appelée à traiter des demandes d'une incroyable diversité et dont le nombre s'est accru considérablement. En 2002, le nombre de plaintes signées a connu une hausse de 39 %, passant de 574 à 800. Si l'on s'en tient à nos prévisions pour 2003, tout porte à croire que la croissance se poursuivra, le nombre de plaintes signées pouvant s'élever jusqu'à 950. Certains types de plaintes ont affiché une hausse encore plus marquée : par exemple, le nombre de plaintes de discrimination fondée sur la déficience s'est accru de 85 % l'an dernier. Bien que les causes se multiplient, les budgets, quant à eux, restent les mêmes. La situation est insoutenable, et il est évident que l'adoption de nouvelles méthodes est devenue une nécessité.

Toutefois, avant de vous parler des nouvelles perspectives sur la protection des droits de la personne, sujet à l'étude de ce comité, je m'entretiendrai avec vous de quelques méthodes qui ont eu cours par le passé. Plus précisément, j'aimerais, avant d'aborder les nouvelles orientations de la Commission canadienne des droits de la personne, faire un retour rapide sur les vingt-cinq années qui ont fait de la Commission ce qu'elle est aujourd'hui.

Depuis 1977, année où la Loi canadienne sur les droits de la personne a été promulguée, la situation des droits de la personne a considérablement changé, et ce, à bien des égards.

- Bien que la discrimination reste au premier plan des préoccupations des Canadiens et Canadiennes en matière de droits de la personne, la question est devenue plus complexe et subtile.
- Les lois et les pratiques concernant la protection des droits de la personne ont évolué, puisqu'on a pris conscience que les inégalités naissaient non seulement des préjugés, mais aussi des effets discriminatoires de politiques et de pratiques ordinaires.
- Des particuliers sont encore victimes de discrimination et ils ont droit à des réparations. Nous savons également aujourd'hui que nous passons à côté de l'essentiel si nous nous en tenons à des dossiers spécifiques : certains types de discrimination ne deviennent apparents que lorsqu'on envisage les comportements tenaces d'inégalité à

l'échelle des groupes.

- L'évolution démographique du Canada – songeons, par exemple, à l'augmentation du pourcentage de minorités visibles, à l'essor de la jeunesse autochtone et au vieillissement de la population générale – a aussi des effets sur les types de questions qui priment au chapitre des droits de la personne et qui exercent une pression sur les institutions chargées de protéger ces droits.

Au moment où la situation changeait, notre loi et notre cadre institutionnel sont restés, en grande partie, ce qu'ils étaient en 1977. Les mêmes institutions, c'est-à-dire la Commission, le Tribunal des droits de la personne et les tribunaux en général, sont encore là et emploient toutes, de façon générale, les mêmes instruments qu'avant pour traiter de questions désormais très différentes. À cela s'ajoute le fait que l'équilibre relatif entre ces institutions s'est modifié au cours des années. Je m'explique. À l'origine, en 1978, la Loi canadienne sur les droits de la personne était une loi réparatrice, qui visait non seulement à dissuader les contrevenants mais à favoriser la conformité. En plus de traiter les plaintes de particuliers, la Commission avait le pouvoir d'effectuer de la recherche, d'améliorer la compréhension du phénomène de la discrimination et de sensibiliser la population à l'égalité. En fait, lorsque le gouvernement de l'époque a présenté au Parlement le projet de loi sur les droits de la personne en 1977, il a déclaré que : [traduction] « les fonctions de la Commission traduisent l'expérience des provinces et d'autres administrations, qui estiment qu'une perspective conciliatoire, élaborée par un organisme spécialisé dans le domaine des droits de la personne, est le plus sûr moyen de régler les problèmes issus de pratiques discriminatoires. »

Le Parlement a fait du bon travail en élaborant avec soin la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Loi était expressément conçue pour être une mesure souple et pour doter la Commission d'une vaste gamme d'outils lui permettant de s'adapter à toute nouvelle situation et de répondre aux demandes en évolution.

Au fil des années, en raison de restrictions budgétaires et de décisions judiciaires, la Commission canadienne des droits de la personne s'est progressivement éloignée de ses fonctions administratives et réparatrices qui lui avaient été confiées au départ pour devenir un organisme d'exécution de la loi, orienté vers les enquêtes et les litiges. Ainsi, les tribunaux ont, d'une certaine manière, rompu l'équilibre que la Loi canadienne sur les droits de la personne a établi entre intérêts publics et intérêts privés afin de favoriser les intérêts privés.

Un processus axé principalement sur le litige peut susciter une fragilité sociale en créant des « gagnants » et des « perdants ». C'est notamment en présence de discrimination systémique que l'on prend conscience de l'efficacité douteuse d'une procédure accusatoire favorisant exclusivement les réparations individuelles. Comme on l'explique dans le Rapport Black sur la réforme du système de protection des droits de la personne en Colombie-Britannique, [traduction] « la transformation des modes d'inégalité systémiques est l'objet le plus important d'une loi sur les droits de la personne. » À bien des égards, le système de protection des droits de la personne a dévié de sa vocation initiale et n'a pas exploité tout le potentiel et toutes les ressources qu'offre la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La plupart des ressources sont absorbées par le traitement des plaintes individuelles. Si le système de protection des droits de la personne avait pour seul objet de fournir des réparations aux particuliers, certains de ces problèmes seraient allégés. Mais l'un des objets principaux du système est de transformer des comportements tenaces d'inégalité. En effet, dans un système fondé sur les plaintes, les priorités des commissions des droits de la personne sont fixées par les plaignants qui décident de s'adresser à une commission. Et ceux qui sont le plus largement touchés par les inégalités ne portent généralement pas plainte, notamment parce que la discrimination, la pauvreté et leur manque d'instruction les privent souvent des compétences dont ils auraient besoin pour se prévaloir du processus de traitement des plaintes.

Comte tenu du fait que le processus favorise une judiciarisation excessive et que les plaintes de particuliers sont traitées en priorité, les commissions se font reprocher de consacrer trop de temps à des cas de discrimination relativement mineurs même si le type de plaintes déposées va largement au-delà de leur volonté. Comme l'a déclaré la juge Rosalie Abella dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, [traduction] « le règlement ponctuel des cas de discrimination [...] contraint les commissions des droits de la personne à éteindre des feux de broussailles lorsque c'est toute la forêt qui pourrait prendre feu. »

Pour un changement qualitatif

Il est évident que le système actuel de protection des droits de la personne doit être modifié, et ce, en profondeur. C'est

pourquoi la Commission canadienne des droits de la personne, le gouvernement fédéral et presque tous les autres gouvernements et commissions des provinces ont entrepris, depuis quelques années, un examen des lois, des procédures et des mandats se rapportant aux commissions des droits de la personne. Le défi que doit relever la Commission canadienne des droits de la personne, et en fait que nous devons tous relever, est de décider de l'orientation que devrait prendre le changement et de l'esprit et la vision qui devraient l'animer.

Prenons du recul et voyons ce qu'était, à l'origine, l'objet des commissions des droits de la personne. En nous inspirant des lois sur les droits de la personne en vigueur au pays et des rapports de différents comités d'examen, y compris le comité de révision fédéral, les rapports La Forest, Black et Cornish, nous pouvons peut-être résumer la question en disant que les commissions des droits de la personne sont là pour :

- corriger des comportements tenaces d'inégalité;
- offrir un recours aux personnes victimes de discrimination;
- prévenir la discrimination (une stratégie efficace qui vise à éliminer la discrimination individuelle et la discrimination systémique ne saurait s'appuyer uniquement sur les mesures de réparation imposées par les tribunaux).
- Les commissions des droits de la personne sont aussi là pour offrir une réparation efficace et rapide grâce à une procédure équitable. Lorsque les stratégies préventives échouent et qu'une intervention juridique est nécessaire, le processus doit être efficace et rapide : les retards enveniment la situation et réduisent les chances de trouver une solution. L'équité est indispensable, non seulement parce que c'est un droit important en soi, mais aussi parce que les litiges en matière de droits de la personne sont peu susceptibles d'entraîner des changements si l'équité de la procédure est remise en doute par l'une ou l'autre des parties.
- Enfin, le système de protection des droits de la personne doit permettre de cerner les questions émergentes, faute de quoi il échouera à long terme.

Nous savons que le système actuel ne permet pas d'atteindre ces objectifs. C'est pourquoi, depuis les huit derniers mois, la Commission s'emploie à restructurer son système de gestion.

À notre avis, si nous demandons simplement que des fonds supplémentaires nous soient accordés pour continuer d'appliquer les mêmes procédés de la même façon, nous ne pourrons régler les problèmes auxquels se heurte la Commission et d'autres secteurs du système fédéral de protection des droits de la personne pour ce qui est du nombre croissant de dossiers à l'étude. Nous devons repenser de fond en comble notre processus de traitement des plaintes non seulement pour nous assurer de remédier à notre arriéré de plaintes actuel, mais aussi pour éviter que nous nous retrouvions face à un autre arriéré.

Pour mettre au point les améliorations devant être apportées, nous avons examiné notre loi habilitante, le rapport du comité de révision fédéral et les rapports d'autres administrations sur la réforme de leurs commissions. Nous avons aussi considéré l'expérience d'autres commissions des droits de la personne et nous avons tenu compte des commentaires du personnel.

Nous nous sommes également inspirés de réflexions novatrices d'autres disciplines pour envisager notre travail sous un angle nouveau. En fait, tous les ordres de gouvernement ont vécu l'expérience, et ce, dans presque tous les secteurs de la politique publique. Rien ne justifie que la situation soit différente pour le système de protection des droits de la personne. Les Canadiens et Canadiennes s'attendent à ce que les services qu'ils paient soient efficaces, efficients, rapides et équitables. Le modèle actuel, qui est essentiellement axé sur le litige et les conflits, ne peut et ne pourra jamais répondre aux attentes légitimes des Canadiens et Canadiennes.

Pour ce faire, nous sommes en train d'instaurer une méthode de gestion ciblée qui prévoit un ensemble de principes axés sur les besoins du client et sur les résultats pour l'appliquer au système de protection des droits de la personne. Le nouveau modèle de la Commission vise donc à rétablir l'équilibre dans le système actuel et à concentrer nos efforts vers la médiation et la prévention.

La médiation

La médiation est employée avec succès par d'autres organismes administratifs canadiens. De plus en plus, les décideurs administratifs de partout au pays se tournent vers des moyens non accusatoires et vers une perspective plus globale, une perspective qui reconnaît explicitement, dans la loi et dans la pratique, que l'éducation et la conformité volontaire peuvent limiter la nécessité de recourir à des procédures judiciaires contestées.

Il est fort probable que la médiation permette de régler la plupart des plaintes de discrimination. Lorsque le mode alternatif de règlement des différends ne conviendrait pas, en raison du type de discrimination en cause, d'un grave déséquilibre de pouvoirs entre les parties ou de la nécessité de modifier la loi pour offrir réparation, la Commission aurait encore la possibilité de faire enquête et de s'adresser au Tribunal.

Cependant, dans la majorité des cas, la médiation offre une perspective non accusatoire permettant aux parties d'oublier qui a raison et qui a tort et de se pencher sur les besoins et les intérêts qu'il est nécessaire de considérer pour trouver une solution. La médiation est une démarche plus humaine : elle favorise la compréhension entre les parties et permet d'apaiser une situation, ce qui est particulièrement important lorsque les relations entre les parties sont permanentes. Elle offre également l'avantage d'être assez rapide, contrairement à la procédure d'enquête et de litige. Ainsi, les victimes de discrimination obtiennent réparation sans délai.

Enfin, la médiation est aussi plus rentable et rapide que le processus d'enquête et de litige traditionnel. Elle contribue à réduire considérablement l'angoisse du client sans compter l'économie substantielle qu'elle permet de réaliser en termes de temps et d'argent des contribuables. En moyenne, la Commission a besoin de deux ans pour régler une cause selon la procédure traditionnelle, tandis que, en recourant aux techniques de médiation, elle peut y arriver en aussi peu que quatre à six mois. De plus, la médiation peut être l'occasion unique d'informer les gens, de les sensibiliser et de solliciter leur engagement à instaurer un climat de travail plus humain. En modernisant notre programme de règlement alternatif des différends, nous concentrons nos ressources au début du processus de gestion des cas et non plus à la fin, c'est-à-dire que nous redistribuons nos ressources de façon à régler les causes le plus tôt et le plus rapidement possible et que nous offrons des services de médiation à toutes les étapes de la procédure.

J'ai entamé des discussions avec d'importants employeurs fédéraux pour les inciter à recourir à la médiation. Pour garantir l'intégrité de notre méthode, j'ai créé un comité consultatif composé de quatre hommes de loi dont la réputation n'est plus à faire. Ce comité nous fournira des conseils sur nos principes et nos pratiques de médiation pour veiller à ce que nous appliquions les plus hautes normes en matière de droits de la personne. Je suis heureuse d'annoncer que les juges Gérard La Forest, Claire L'Heureux-Dubé, Charles Dubin et Roger Kierans ont accepté de siéger au Comité consultatif de la Commission canadienne des droits de la personne, un comité nouvellement créé. Leur contribution à la réforme progressiste de la Commission et leurs efforts pour maximiser les répercussions d'une telle réforme du point de vue des droits de la personne seront inestimables.

Au service de l'intérêt public : la réforme du processus de traitement des plaintes et d'autres modes de règlement

Nous nous tournons plus résolument vers les modes alternatifs de règlement des différends, mais nous sommes également conscients qu'il y aura toujours une place pour le modèle traditionnel de l'enquête et du litige. Certains dossiers ne peuvent être réglés que par la procédure de litige. Dans d'autres causes, par exemple, lorsqu'il y a lieu de modifier une loi ou d'instaurer des politiques qui auront une incidence sur un grand nombre de personnes, le litige peut être le meilleur moyen d'obtenir une transformation sociale.

Toutefois, l'enquête et le litige sont des instruments agressifs. Certaines questions systémiques justifient d'autres méthodes qui ne sont pas axées sur les plaintes, et la Commission est à élaborer de nouveaux instruments non accusatoires, par exemple, les rapports publics et les enquêtes stratégiques, pour analyser les problèmes systémiques en matière de droits de la personne, circonscrire leurs causes profondes et émettre des recommandations sur les changements à apporter. La recherche, les débats publics, l'éducation et la sensibilisation sont également des moyens importants de régler la discrimination systémique.

Même au sein du processus de traitement des plaintes, les différentes étapes ne devraient pas nécessairement être abordées exactement de la même façon dans toutes les causes, quelles que soient leur complexité ou leur teneur. Nous sommes en train de mettre au point une méthode par laquelle nous pourrons classer les plaintes dès le début du

processus afin de retenir celles qui portent sur de grandes questions d'intérêt public. Le règlement de toute plainte individuelle de discrimination est, de toute évidence, d'intérêt public, mais il est tout aussi évident que certaines causes renvoient à des questions plus vastes que d'autres en termes de droits de la personne. C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de modifier des politiques, des programmes, des lois ou des modes de pensée ayant une incidence sur des milieux de travail entiers. D'autres dossiers exigent plutôt le règlement d'un différend entre des parties et la prise de mesures de réparation pour des actes de discrimination individuels. Dans l'éventail des dossiers que nous avons à régler, on peut dire que ces causes sont plutôt de l'ordre de la « justice privée ». Au bout du compte, si tous les dossiers portant sur la discrimination renvoient à la question de l'égalité, tous ne sont pas égaux en importance.

Si une cause fait naître des questions d'intérêt public, il se peut que nous l'abordions différemment : par exemple, nous adaptons notre méthode à l'étape du règlement alternatif des différends ou, s'il s'agit d'arguments juridiques et si les faits sont clairs, nous le confions directement au Tribunal. Voilà seulement deux exemples des différents moyens que nous pouvons employer pour régler les plaintes qui soulèvent de vastes questions d'intérêt public dans le cadre du système classique. Nous continuerons de veiller à ce que les normes d'équité de la procédure soient respectées dans le traitement de toutes les plaintes, mais il est clair que nous ne pouvons plus appliquer une procédure universelle. Une telle façon de faire ne servirait pas les intérêts des Canadiens et Canadiennes, qui ont besoin d'une commission capable de déterminer les causes qui auront le plus d'incidence sur la situation des droits de la personne et d'y consacrer ses efforts.

Pour servir l'intérêt public, il faut non seulement un processus de traitement des plaintes individuelles en mesure de répondre aux questions systémiques, mais aussi une procédure rapide, efficace et efficiente pour toutes les causes. À la Commission canadienne des droits de la personne, comme au sein des commissions provinciales ou ailleurs, le modèle accusatoire adopté depuis des années est devenu très complexe, long et coûteux. De plus en plus, le traitement des plaintes, y compris les audiences devant le Tribunal, repose non plus sur les faits, mais sur la procédure. Il est vrai que l'équité de la procédure est un élément important de la justice, mais il est tout aussi vrai que justice différée signifie justice refusée. Si les plaignants doivent attendre en moyenne deux ans pour voir leurs plaintes réglées, il s'agit là aussi d'une grave atteinte à la justice.

La Commission a décidé de consacrer des ressources afin de réduire le nombre excessif de dossiers le plus rapidement possible. Cependant, un supplément de ressources ne suffit pas. Il faut transformer le processus de traitement des plaintes si la Commission veut accélérer la procédure.

La Commission fait donc face à un double défi : rendre le processus de traitement des plaintes plus efficient, mais aussi le rendre plus efficace en maximisant ses effets sur la situation des droits de la personne. Afin de relever ce double défi, nous devons concevoir un modèle de transformation qui suppose une réforme de tous les aspects du travail de la Commission.

À l'étape de la réception des plaintes, nous implantons un nouveau système qui permettra aux plaignants de prendre davantage leur plainte en main en rédigeant eux-mêmes les détails entourant les faits. Grâce à ce nouveau système, la Commission pourra également mettre ses compétences à profit pour élaborer la théorie du cas dès le départ tout en préservant son objectivité.

À l'étape du tri et de l'enquête, nous créons des équipes multidisciplinaires composées d'enquêteurs, de personnel des services juridiques et d'analystes de politiques pour nous assurer que les enquêtes ont cerné les véritables questions de la plainte, qu'une méthode adaptée peut être appliquée et que la meilleure façon de régler la cause est déterminée le plus tôt possible.

Lorsque la Commission confie une cause au Tribunal, elle adapte sa procédure pour veiller à remplir clairement son mandat législatif, qui consiste à représenter l'intérêt public devant le Tribunal. Dans les causes qui suscitent un grand intérêt public, par exemple, lorsqu'il est question de changer une loi ou des politiques ou d'aborder des questions importantes et pressantes liées aux droits de la personne, la Commission sera très présente. Dans les dossiers où des intérêts privés sont en jeu, la Commission restera présente au Tribunal mais d'une façon plus ciblée, en mettant en relief les éléments de la cause qui sont d'intérêt public et en veillant à ce que tous les cas de discrimination soient réglés. La participation de la Commission peut alors prendre la forme d'exposés oraux soulignant les questions juridiques et factuelles que soulève la cause ou encore elle peut prendre la forme d'arguments écrits traitant de certains

aspects juridiques de la cause ou présentant des éléments de preuve sur des aspects particuliers propres à intéresser le public en général. Nous estimons que cette nouvelle perspective se rapproche un peu plus du rôle de représentation de l'intérêt public, tel qu'il est énoncé dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, comparativement à ce que permet le système actuel, où l'on nous confond souvent avec l'avocat de la partie plaignante.

J'aimerais insister sur le fait que la Commission continuera d'être présente au Tribunal, et ce, pour l'ensemble des dossiers renvoyés à ce dernier. On s'attend aussi à ce que la Commission maintienne, voire dépasse, le nombre de causes pour lesquelles elle sera présente à part entière au Tribunal, ce qui inclut une participation pendant toute la durée des audiences. De plus, pour remédier à l'arriéré, nous devons accroître la fréquence des assemblées plénières de la Commission et amélioré ses méthodes de travail. La Commission étudie un nombre beaucoup plus élevé de dossiers et, par le fait même, un plus grand nombre de dossiers renvoyés au Tribunal. Cependant, elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour maintenir le rythme et prendre part à toutes les causes, quelles que soient leur complexité ou leur teneur. Fait encore plus important, étant donné que la Commission joue divers rôles au Tribunal, cela prouve qu'elle a reçu, en vertu de la Loi, un mandat unique à l'égard de l'intérêt public.

Il faut aussi rappeler que, au moment où la Commission adapte peu à peu son mode d'intervention au Tribunal en fonction de l'intérêt que présente une cause pour le public, le Tribunal, lui aussi, peut modifier sa méthode. Aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne, le Tribunal a le pouvoir, comme beaucoup de tribunaux administratifs au Canada, de changer sa façon de déterminer les principales questions d'une cause ou d'intervenir à titre inquisitoire pour être plus accessible aux plaignants et aux mis en cause qui sont moins familiers avec la procédure judiciaire. Cette perspective s'éloigne du modèle purement accusatoire en vigueur au Tribunal, où la Commission et les autres parties s'occupent de présenter entièrement la cause.

Dans la mesure permise par la loi actuelle, nous sommes en train de restructurer tout le processus de traitement des cas en concentrant nos ressources au début du processus de traitement des plaintes, en réalisant des interventions ciblées pour traduire l'intérêt public, en maximisant les effets sur la situation des droits de la personne et en abordant les problèmes systémiques. Nous prévoyons que ces changements, conjugués à d'autres améliorations aux points de vue de la gestion et des services de médiation, permettront à la Commission de réduire considérablement l'arriéré, et ce, d'ici environ vingt-quatre mois. Lorsque notre nouveau système sera en place et pleinement fonctionnel, nous serons à même de mesurer nos progrès. Ce n'est qu'à ce moment-là que nous pourrons cerner les lacunes et décider s'il y a lieu de demander l'adoption d'une nouvelle loi ou l'octroi de fonds supplémentaires.

Si les modifications à la loi sont sans doute nécessaires pour apporter des changements essentiels au système de protection des droits de la personne, nous nous attendons à ce que toute nouvelle structure dictée par la loi s'harmonise avec le modèle de médiation et de prévention que nous avons conçu. Un pas vers un modèle accusatoire qui s'inspirerait du processus judiciaire serait, à notre avis, un pas dans la mauvaise direction.

Notre ensemble de réformes prévoit rétablir l'équilibre entre les causes réglées par médiation et celles réglées selon la méthode traditionnelle, remédier à l'arriéré et utiliser les ressources et l'énergie ainsi libérées pour résoudre les questions systémiques, flagrantes et susceptibles d'avoir une incidence majeure sur la situation des droits de la personne. Transformer un système bâti sur vingt-quatre ans de jurisprudence, de processus et d'attentes des clients n'est pas sans risque. Mais il est évident que le système a besoin d'être modifié en profondeur. De nouveaux défis liés aux droits de la personne se sont présentés depuis vingt-cinq ans. Les Canadiens et Canadiennes attendent beaucoup plus de leurs institutions publiques en termes de rentabilité et de services axés sur les besoins des clients. La question des droits de la personne est aujourd'hui plus complexe et elle exige, pour être traitée efficacement, un ensemble d'instruments favorisant la conformité et l'exécution. Notre nouveau système de gestion vise à satisfaire à toutes ces demandes et à permettre à la Commission de remplir le mandat que lui a confié le Parlement il y a un quart de siècle dans la Loi canadienne sur les droits de la personne au moyen d'une perspective qui répond aux besoins du jour.

Dernière mise à jour : 2004-07-06